Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S GRAVENHAGE

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2015-0000655771

Uw kenmerk

Datum 8 december 2015
Betreft Kabinetsreactie op het rapport "Buitengewoon normale sturing" (werkgroep Borstlap)

Hierbij bied ik u het rapport “Buitengewoon normale sturing”, het advies van de werkgroep ‘Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector’, alsmede de reactie van het kabinet op dit rapport, aan. Dit rapport is in opdracht van het kabinet opgesteld door een interdepartementale werkgroep onder onafhankelijk voorzitterschap van de heer Borstlap (lid van de Raad van State) naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren (Kamerstukken I, vergaderjaar 2013-2014, 32 550, A). De inhoud van dit rapport kan worden betrokken bij het advies dat de heer Van de Donk, Commissaris van de Koning van Noord-Brabant, op verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mij heeft uitgebracht over verbetering van de verhoudingen tussen publieke werkgevers en werknemers. Bij brief van 3 december 2015 heb ik laatstbedoeld advies aan de Tweede en Eerste Kamer aangeboden. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik zullen op korte termijn op informele basis met de leden van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) en een vertegenwoordiging van het bestuur van het ABP spreken over dat advies.

Een afschrift van deze brief, met het rapport “Buitengewoon normale sturing” en de kabinetsreactie, stuur ik naar de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Kabinetsreactie op het rapport "Buitengewoon normale sturing"

1. Inleiding

Het rapport "Buitengewoon normale sturing" is in opdracht van het kabinet opgesteld door een interdepartementale werkgroep onder onafhankelijk voorzitterschap van de heer Borstlap (lid van de Raad van State). Het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren (Kamerstukken I, vergaderjaar 2013-2014, 32 550, A) is de directe aanleiding geweest voor het kabinet om de werkgroep Borstlap te laten nagaan op welke wijze het kabinet sturing kan houden op zowel de inhoud van arbeidsvoorwaarden als op de organisatie van dat overleg na de inwerkingtreding van het genoemde initiatiefwetsvoorstel. Hierna zijn een beschrijving van het rapport en de reactie van het kabinet op het rapport opgenomen. Als inleiding, het volgende.

De werkgroep heeft de opdracht gekregen om te adviseren over de governance van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de doelen en ambities van het kabinet als met werkgeversbelangen uit hoofde van doelmatigheid van bedrijfsvoering en aantrekkelijkheid als werkgever op de arbeidsmarkt.

De werkgroep heeft bij de invulling van de opdracht de nadruk gelegd op de spanning tussen de wetgeversrol enerzijds en de werkgeversrol anderzijds van de overheid. Die spanning is de afgelopen jaren, onder druk van de economische omstandigheden, zichtbaar en tastbaar geworden. De werkgroep constateert dat het wenselijk en noodzakelijk is om die spanning te verminderen en te beheersen door een andere inrichting van de governance. De normalisering van de ambtelijke rechtspositie versterkt het belang en de urgentie hiervan. Het kabinet constateert echter dat de aanbevelingen van de werkgroep een zodanig algemene en brede strekking hebben dat implementatie ervan gewenst is, ook als de normalisering van de ambtelijke rechtspositie geen doorgang zou vinden.

Het rapport biedt waardevolle aanknopingspunten voor de herijking van de sturingsrelatie op het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming en kan bij de invulling en vormgeving behulpzaam zijn. Het kabinet heeft dan ook met veel interesse kennisgenomen van de analyses en aanbevelingen van het rapport.

De opbouw is als volgt. Als eerste worden de aanleiding en de bredere context van het rapport kort beschreven. Vervolgens worden de bevindingen, die er wat het kabinet betreft uitspringen, besproken. Daarna geeft het kabinet weer wat het van plan is te doen met de aanbevelingen van het rapport.

2. Het rapport "Buitengewoon normale sturing"

(1) De normalisering als directe aanleiding voor het rapport

Het rapport gaat over het stelsel waarbinnen arbeidsvoorwaarden bij overheid en onderwijs tot stand komen en het sturingsvraagstuk hierbij. Het rapport is tot stand gekomen aan de vooravond van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. De Tweede Kamer heeft 4 februari 2014 het initiatiefwetsvoorstel aangenomen. Als het initiatiefwetsvoorstel ook de Eerste Kamer wordt aan-

genomen en het na bekrachtiging door de regering in werking is getreden, komen de collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden van ambtenaren volledig binnen de invloedssfeer van het private arbeidsrecht[1]. Werkgevers en werknemers in de overheidssectoren krijgen hierdoor een aan de markt gelijkwaardige arbeidsverhouding.

Door de normalisering worden immers de regels voor cao-overleg uit de marktsector van toepassing op het collectieve onderhandelen over arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren. Het wordt daarmee belangrijker dan voorheen om ook de belangen van werkgevers in de publieke sector nadrukkelijk mee te nemen bij (voorgenomen) algemene wetgeving en beleid gericht op werkgevers en werknemers. Bij de overgang naar het arbeidsrecht dat voor de markt geldt, past een model voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming dat meer in lijn is met de wijze waarop het kabinet met (de werkgevers en werknemers in) de marktsector omgaat.

(2) De bredere context van de arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector

De noodzaak tot herinrichting van de governance vloeit volgens de werkgroep echter niet alleen voort uit de normalisering, maar is algemeen en breder van aard. Het is immers in het algemeen belang (te weten, een effectieve en doelmatige publieke dienstverlening aan politiek, burgers en bedrijven) dat de onderscheiden publieke werkgevers in hun specifieke sector tot een integrale afweging kunnen komen tussen de eisen van bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden.

Het rapport is tot stand gekomen tegen de achtergrond van lopende, grote hervormingen van de publieke sector. Het openbaar bestuur wil afslanken en tevens de publieke dienstverlening verbeteren. Tegelijkertijd is er het vooruitzicht van een – op de lange(re) termijn – krimpend aanbod van werknemers. Overheidswerkgevers moeten aantrekkelijke werkgevers op de arbeidsmarkt zijn en blijven. Dat vereist ondersteunende cao-afspraken, alsook beleid dat rekening houdt met de voorwaarden voor goed en effectief publiek werkgeverschap. Dat staat los van de normalisering van de ambtelijke rechtspositie en vormt een zelfstandige aanleiding om goed naar de (inrichting en werking van de) governance op de arbeidsvoorwaardenvorming te kijken.

Daarnaast is het rapport tot stand gekomen in een periode van moeizaam cao- en pensioenoverleg, voorafgaand aan de bovensectorale Overeenkomst loonruimte publieke sector 2015-2016 van 10 juli 2015 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VII, nr. 55, brief van de minister van BZK van 23 juli 2015 met bijlage). In de preambule van die overeenkomst is de volgende tekst opgenomen: "Als gevolg van de economische crisis heeft het kabinet zich genoodzaakt gezien er voor de kabinetssectoren voor te kiezen enige jaren de contractlonen nominaal te bevriezen. Achteraf bezien acht het kabinet de keuze voor een nominale nullijn geen gelukkige. Immers, het algemeen belang is eveneens ermee gediend dat de onderscheiden publieke werkgevers en werknemers(organisaties) in samenspraak kunnen komen tot een integrale afweging tussen eisen van bedrijfsvoering, goed publiek werkgeverschap en arbeidsvoorwaarden. Daarvoor is onderhandelingsvrijheid een noodzakelijke. Om die reden is het belangrijk dat ook bij zeer beperkte of geen budgettaire ruimte er wel altijd overleg gevoerd zal kunnen

[1] De normalisering geldt niet voor de sectoren Defensie, Politie en Rechterlijke Macht.

worden. Het kabinet beseft dat het basisuitgangspunt voor normale arbeidsverhoudingen open en reëel overleg is en dit zal voor de toekomst de beleidslijn zijn." Dit sluit goed aan op de rapportage van de werkgroep Borstlap, waarin het belang van open en reëel overleg centraal staat.

(3) De verscheidenheid van de publieke sector

Uit het rapport "Buitengewoon normale sturing" komt de verscheidenheid van de publieke sector naar voren, waarbij wordt vastgesteld dat er feitelijk drie clusters van werkgevers zijn die van elkaar verschillen in hun relatie met en positie ten opzichte van het kabinet:

1. het cluster kabinetssectoren (Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht) waarvoor ministers direct verantwoordelijk zijn;
2. het cluster onderwijssectoren (PO, VO, MBO, HBO, WO, OI en UMC[2]) dat uit de Rijksbegroting wordt bekostigd maar zelf bevoegd en verantwoordelijk is voor het arbeidsvoorwaardenbeleid;
3. het cluster decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) die als openbare lichamen bestuurlijk, budgettair en organisatorisch autonoom zijn ten opzichte van het kabinet.

De door de werkgroep Borstlap aanbevolen governance sluit aan bij en houdt rekening met deze verscheidenheid van de publieke sector. Hoe groter de autonomie ten opzichte van het kabinet, des te groter het belang van gelijkwaardigheid en wederkerigheid in de onderlinge verhoudingen en des te groter de ruimte voor het kunnen maken van eigen afwegingen in de arbeidsvoorwaardenvorming.

(4) De belangrijkste aanbevelingen van het rapport

De volgende aanbevelingen uit het rapport van de werkgroep Borstlap zijn voor het kabinet van bijzonder belang:

- De aanbeveling om de sociale partners in de publieke sector nadrukkelijker en explicieter te consulteren over en te betrekken bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid, op een wijze die aansluit bij de consultatie van de sociale partners in de marktsector.
- De aanbeveling om de overheid in de rol van wetgever nadrukkelijker en explicieter te (onder)scheiden van de overheid in de rol van werkgever, en daaruit volgend de aanbeveling om dit onderscheid te concretiseren door spelregels te hanteren ten aanzien van de sturing vanuit het kabinet op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. Deze aanbevelingen hebben vooral betrekking op de voorbeeldrol die vanuit de politiek (de wetgever) regelmatig wordt gevraagd van overheidswerkgevers, alsook op de wijze van besluitvorming in het kabinet over collectieve arbeidsvoorwaardenakkoorden en rechtspositieregelingen voor rijksambtenaren, militairen, politieagenten en rechters.

Voor de rollenscheiding inzake de cao's van de kabinetssectoren stelt de werkgroep de volgende stapsgewijze aanpak voor:

---

[2] De UMC's worden, in tegenstelling tot de onderwijssectoren, maar voor een beperkt deel via de OCW-begroting bekostigd. Het overgrote deel (ca. 85%) van de inkomsten is premiegefinancierd (zorgpremies) en valt onder het budgettaire kader zorg. Daarnaast wordt de arbeidsvoorwaardenruimte van de UMC's via de zogenoemde OVA-systematiek (sector zorg en welzijn) bepaald en niet via het referentiemodel dat van toepassing is op de onderwijssectoren.

- Het kabinet stelt als wetgever bij de start van de kabinetsperiode de algemene, globale beleidsmatige en budgettaire kaders vast na consultatie van de betrokken ministers.
- De werkgeverministers (WenR, VenJ, Defensie) bepalen vervolgens binnen die algemene, globale kaders het mandaat voor hun arbeidsvoorwaardenonderhandelaars. De feitelijke arbeidsvoorwaardenonderhandelingen zouden aan hoogambtelijk niveau toevertrouwd kunnen worden.
- Het kabinet toetst na afloop van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen, als wetgever, de onderhandelaarsakkoorden aan de vooraf vastgestelde algemene, globale kaders.

3. De reactie van het kabinet

Het kabinet deelt op hoofdlijnen de analyse van de werkgroep Borstlap. Niet alleen de normalisering van de ambtelijke rechtspositie maar ook de algemene, bredere context als hierboven geschetst, vraagt om een sturingsmodel dat meer in lijn is met de wijze waarop het kabinet met (de werkgevers en werknemers in) de marktsector omgaat. Daarbij hoort ook dat de sociale partners in de overheidssectoren (meer) ruimte krijgen voor het maken van eigen afwegingen.

(1) Gelijk(waardig)e consultatie van sociale partners in markt- en publieke sector

Een belangrijk onderdeel van dat sturingsmodel is om de overheidswerkgevers en de overheidsvakbonden nadrukkelijker te consulteren over en te betrekken bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid. Vanzelfsprekend hecht het kabinet waarde aan draagvlak bij sociale partners in de publieke sector voor maatregelen die overheidswerkgevers en -werknemers raken.

Consultatie van de sociale partners van overheid en onderwijs over voorgenomen algemene wetgeving en beleid heeft voor alle partijen meerwaarde, maar vindt nu niet structureel en breed plaats. Consultatie zou wat inhoud en timing betreft zoveel mogelijk tegelijkertijd moeten plaatsvinden met het sociaal overleg tussen kabinet en sociale partners in de Stichting van de Arbeid.

Als concreet voorbeeld hiervan kan worden gedacht aan het SER-advies “Werkloosheid voorkomen, beperken en verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet” (TAW)” (2015). In de kabinetsreactie op dit advies heeft het kabinet het belang onderstreept van een zwaarwegende adviesrol van sociale partners bij stelselwijzigingen in de werknemersverzekeringen en financiering van de WW. Ook de sociale partners uit de publieke sector worden op nader te bepalen wijze uitgenodigd advies uit te brengen. Hoewel UWV geen specifieke rol heeft bij de re-integratie van werknemers in sectoren waar de werkgevers eigenrisicodrager zijn, is het van meerwaarde ook met overheidswerkgevers informatie uit te wisselen over re-integratie-instrumenten en voorzieningen voor werknemers in de markt en de publieke sector.

Het kabinet start een dialoog met de sociale partners in de publieke sector (verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en in de Stichting van het Onderwijs) en sociale partners in de marktsector (via de SER en de Stichting van de Arbeid) over de mogelijkheden om te komen tot een consultatie van de sociale partners in de publieke sector die inhoudelijk en wat timing betreft aansluit bij het reguliere sociaal overleg tussen kabinet en sociale partners over algemene

wetgeving en beleid, en de wijze waarop en de termijn waarbinnen deze consultatie gerealiseerd kan worden. Daar kan ook de positie en toekomst van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid bij worden betrokken. Verschillende opties om de consultatie explicieter vorm te geven en daarmee te verbeteren zullen daarbij worden afgewogen.

(2) Rollenscheiding wetgever/werkgever: voorbeeldrol voor overheidswerkgevers

Overheidswerkgevers zijn, net als werkgevers in de marktsector, gehouden om algemene wetgeving en collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden na te leven en uit te voeren. Het kabinet vindt dat van overheidswerkgevers in het algemeen gevraagd mag worden het goede voorbeeld te geven (in die zin dat zij meedoen en eventueel zelfs voorop lopen) bij de implementatie van algemene wetgeving en beleid en collectieve afspraken. Publieke werkgevers worden uit publieke middelen gefinancierd en hun taakuitoefening wordt door wetgeving gereguleerd. Dat het kabinet van de Staat der Nederlanden als werkgever (de kabinetssectoren Rijk, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht) dergelijk voorbeeldgedrag verwacht, is vanzelfsprekend. Dit speelt zich immers af binnen één huishouding. De voorbeeldrol kan echter niet in naam van de overheid als werkgever eenzijdig worden opgelegd aan de onderwijswerkgevers en de decentrale overheden als werkgevers. Zij hebben immers hun eigen huishouding. Het kabinet kan geen toezeggingen doen aan de Tweede Kamer of aan andere partijen over gedragingen of handelingen (of nalaten of afzien daarvan) namens deze zelfstandige publieke werkgevers, zonder dat die daar mee hebben ingestemd. De zelfstandige publieke werkgevers zijn binnen de kaders van algemene wetgeving en cao's zelf bevoegd en verantwoordelijk voor hun arbeidsvoorwaardenbeleid en bedrijfsvoering, en zijn derhalve ook zelf verantwoordelijk voor de gevolgen van het eventueel niet nakomen van algemene wetgeving en collectieve afspraken. Voor zover het kabinet van de zelfstandige publieke werkgevers, vanuit de publieke context waarin zij functioneren, voorbeeldgedrag verwacht bij de implementatie van algemene wetgeving en collectieve afspraken, zullen daarover afspraken tussen kabinet en zelfstandige publieke werkgevers gemaakt moeten worden. Dit, vooral als naar verhouding meer wordt verwacht van overheidswerkgevers dan van marktwerkgevers, of als aan overheidswerkgevers minder discretionaire ruimte wordt geboden dan aan marktwerkgevers.

Het kabinet is zich verder bewust van de gevolgen die een voorbeeldrol heeft of kan hebben voor de bedrijfsvoering en voor de budgetten van overheidswerkgevers. Bij normalisering past het om explicieter en bewuster om te gaan met de voorbeeldrol voor overheidswerkgevers. Alvorens van overheidswerkgevers gevraagd wordt om het goede voorbeeld te geven, zal het kabinet in overleg met de overheidswerkgevers de kosten en effecten van de voorbeeldrol afwegen. Er zal in overleg met de overheidswerkgevers worden bezien wat de meest effectieve en doelmatige en de minst ingrijpende manier is om in voorkomende gevallen een beoogde voorbeeldrol in te vullen. De voorbeeldrol en de gevolgen daarvan zullen binnen het kabinet ook voor de eigen kabinetssectoren nadrukkelijker worden afgewogen als onderdeel van de kaderstelling voor het cao-overleg.

(3) Rollenscheiding wetgever/werkgever: kaders voor cao-overleg publieke sector

Het kabinet neemt de aanbeveling uit het rapport over om de budgettaire en beleidsmatige kaderstelling voor de overheidswerkgevers bij het begin van een kabinetsperiode te laten plaatsvinden. Het kabinet wil dit als volgt vormgeven:

- De algemene uitgangspunten, principes, regels, afspraken en doelstellingen voor de budgettaire en beleidsmatige sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming worden, in de vorm van algemene budgettaire en beleidsmatige kaders voor de overheidswerkgevers, bij het begin van een kabinetsperiode vastgesteld, na consultatie van de overheidswerkgevers.
- Het budgettaire kader betreft de kabinetssectoren en de onderwijssectoren en geeft aan op welke wijze het kabinet het zogenoemde referentiemodel zal toepassen tijdens de kabinetsperiode, inclusief eventuele beleidsmatige bijstellingen. Op basis van het algemene budgettaire kader bij het begin van een kabinetsperiode wordt de budgettaire ruimte voor de kabinets- en onderwijssectoren in beginsel jaarlijks via het referentiemodel vastgesteld na consultatie van de betreffende werkgevers, maar de budgettaire ruimte kan (als daar goede gronden voor zijn en afspraken over kunnen worden gemaakt met de betreffende werkgevers) ook meerjarig worden vastgesteld.
- Het beleidsmatige kader is verplichtend voor de kabinetssectoren. Gelet op de zelfstandige positie en de eigen verantwoordelijkheid van zelfstandige publieke werkgevers op het vlak van arbeidsvoorwaardenvorming is het beleidsmatige kader voor die werkgevers niet verplichtend, maar zou wel richtinggevend kunnen zijn. Bij de start van een kabinetsperiode wordt het kabinetsbeleid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen in de kabinetssectoren vastgesteld. Dit beleidsmatige kader "aan de voorkant" (dat behalve een algemeen deel eventueel ook sectorspecifieke delen kan bevatten) betreft onder meer de invulling van een eventuele voorbeeldrol en is in beginsel de gehele kabinetsperiode leidend voor de wijze waarop het kabinet zal omgaan met de cao-overleggen in en de voorbeeldrol van de kabinetssectoren.
- Indien er omstandigheden optreden die nopen tot bijstelling van de kaders, zal het kabinet als dat redelijkerwijs mogelijk is de betreffende sociale partners vooraf informeren en consulteren, dan wel achteraf gemotiveerd informeren. Bijstelling van de kaders heeft uiteraard geen gevolgen voor lopende overeenkomsten en akkoorden. Gemaakte afspraken behoren te worden nagekomen en gerespecteerd, ook door het kabinet en de wetgever, onverlet eventuele gevolgen voor de rijksbegroting, zoals de Hoge Raad al in een arrest van 5 oktober 1849 (W 1058, De Bourbon/Staat der Nederlanden) heeft bepaald.

(4) Rollenscheiding wetgever/werkgever: cao-overleg kabinetssectoren

Wat het cao-overleg in de kabinetssectoren betreft, neemt het kabinet de door de werkgroep aanbevolen invulling van de wetgevers- en werkgeversrol over. Dat wil zeggen dat:
- het kabinet vooraf het algemene kader voor de cao-overleggen vaststelt;
- een werkgeverminister op basis van dit kader het mandaat en de inzet aan werkgeverszijde bepaalt[3]; en
- het kabinet achteraf de onderhandelingsuitkomst toetst aan het vooraf vastgestelde algemene kader.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze aanpak na overleg met de meest betrokken ministers verder uitwerken en concretiseren in werk- en procesafspraken binnen het kabinet.

---

[3] Waarbij uiteraard conform de gebruikelijke werkwijze afstemming met Fin over de budgettaire kaders plaatsvindt